En su obra *La carga*, Ramón Casas muestra la disolución de una manifestación en Barcelona, durante la huelga general de 1902, (Museo de Olot, Gerona).

LA CUESTIÓN SOCIAL

El pueblo español irrumpe en escena

El fantasma de la Revolución
Feliciano Montero
pág. 52

La clase obrera, bajo la lupa
Dolores de la Calle
pág. 59

Cambiar para conservar
Juan Ignacio Palacio
pág. 66

Con la revolución industrial y las transformaciones económicas que entrañó, las masas irrumpieron con fuerza en la historia de España. Para conocer las condiciones de vida y las necesidades de los trabajadores y sus familias, el Estado liberal de la Restauración impulsó, hace ahora cien años, la creación del Instituto de Reformas Sociales, un observatorio de la realidad social e instrumento de mediación entre patronos y obreros, que fue pionero en la Europa de su tiempo

Preparativos para el Primero de Mayo, óleo de Vicente Cutanda.

EL FANTASMA de la Revolución

¿Qué pensaban y cómo vivían los obreros españoles y sus familias en la Restauración? El temor a su fuerza potencial y el deseo de encauzarla hicieron de la "cuestión social" el debate de moda a finales del siglo XIX. **FELICIANO MONTERO** proporciona sus claves

El debate sobre la "cuestión social" fue el debate de moda en los medios políticos, intelectuales y publicistas europeos, incluida España, en la segunda mitad del siglo XIX. Una y otra vez, argumento para los discursos académicos, los artículos de periódicos y los debates parlamentarios. Pero, ¿a qué se refieren los ensayistas y los políticos cuando aluden a la cuestión social? Sin duda a las nuevas formas de pobreza o "pauperismo", que revela la condición de vida de las clases trabajadoras en la nueva sociedad industrial emergente. Una condición de vida próxima a la indigencia y la pobreza tradicional. Pero también a las doctrinas socialista, anarquista y comunista, en sus distintas versiones, que plantean una alternativa revolucionaria o subversiva al orden social tradicional o burgués. Y, sobre todo, cuando se escribe sobre la cuestión social se alude con preocupación a los conflictos y movilizaciones obreras y populares, en la medida en que constituyen o son percibidas como una verdadera amenaza al orden político y social vigente, es decir, una amenaza revolucionaria. Eso explica que los debates académicos y políticos y las encuestas periodísticas sobre la cuestión social arrecien precisamente con ocasión de la celebración del Primero de Mayo, o las convocatorias de huelga general. Desde esa perspectiva, la cuestión social es ante todo una cuestión de orden público.

FELICIANO MONTERO es catedrático de Historia Contemporánea, Universidad de Alcalá.

Por tanto, estudiar la cuestión social en la España de la Restauración, en el cambio del siglo XIX al XX, supone por una parte, analizar los términos del debate ideológico y político que da origen a las primeras leyes laborales y a las primeras instituciones públicas para la política social; en España, la Comisión de Reformas Sociales (1883), el Instituto de Reformas Sociales (1903) y el Instituto Nacional de Previsión (1908); y, por otra parte acercarse a la descripción sociológica de la condición vital y laboral de los trabajadores, tal como la descubren y reconocen los primeros informes de los reformadores sociales.

Recordar, con ocasión del centenario del IRS, esta historia de los orígenes de la intervención social del Estado, es especialmente pertinente en el momento actual, en el que la crisis del Estado del Bienestar y la hegemonía de las políticas económicas neoliberales, parece poner en cuestión los fundamentos ideológicos y políticos de ese primer intervencionismo del Estado social que generó el debate sobre la cuestión social.

Las raíces del malestar

La primera aproximación y reflexión sobre la cuestión social es doctrinal o filosófica, y tiende a buscar las raíces últimas del malestar social de las clases populares, y de su adhesión a las nuevas doctrinas revolucionarias. Desde esa perspectiva, por ejemplo, en ciertos sectores conservadores y católicos se afirma que la raíz de la cuestión social es moral e incluso religiosa; y que por tanto sólo una restauración moral y religiosa puede garantizar la solución del problema. Pero también desde sectores liberales se comparte que la solución de la cuestión social tiene que venir acompañada de una regeneración moral y educativa. Los textos doctrinales y políticos de todos los reformadores y los preámbulos de los textos legales abundan en este tipo de consideraciones. Desde las reflexiones de Concepción Arenal en su *Cartas a un obrero* (1871) y *Cartas a un patrono* (1875), editadas conjuntamente en 1880, hasta los discursos y ensayos académicos del profesor de la Universidad de Valencia Eduardo Pérez Pujol, o las intervenciones de Gumersindo de Azcárate o el propio Cánovas en el Ateneo de Madrid, en torno a 1890.

Pero, dando un paso más, también reconoce la mayoría de los ensayistas que la raíz de la cuestión social es sobre todo económica, y en ese terreno se centra buena parte de los argumentos. La cuestión principal que se debate es la validez del liberalismo económico de Adam Smith y de otros optimistas armó-

Peones de la construcción en las obras de remodelación de la Plaza de España de Barcelona, para abrir la Avenida de María Cristina.

nicos partidarios de la abstención del Estado y defensores de los efectos armónicos del funcionamiento libre del mercado. En ese debate se va abriendo progresivamente camino una concepción moderadamente intervencionista, que justifica la necesidad tanto del proteccionismo económico como de un cierto proteccionismo socio-laboral.

Al debate económico se añaden razones de conveniencia y oportunidad política, en defensa de la unidad y fortaleza nacional, y de la estabilidad social. El ejemplo pionero del canciller Bismarck, con su política de seguros sociales obligatorios en los años ochenta, es un referente polémico en medio de ese debate. Para los medios liberales, es una razón para desconfiar y descalificar el intervencionismo del Estado en estas cuestiones; para los conservadores, como Cánovas en 1890 en el Ateneo de Madrid, es un ejemplo a seguir.

Y es que el debate doctrinal y político traspasa las fronteras. En buena medida, los académicos, políticos y publicistas españoles reproducen en sus intervenciones las fuentes y los ejemplos europeos; discuten sobre la mejor adaptación de esos modelos y experiencias europeas (francesa, belga, italiana, británica, alemana) al caso español. Y participan en las iniciativas internacionales, públicas y privadas, como la Asociación Internacional para la Protección legal de los trabajadores, que buscan leyes protectoras de validez internacional.

Pero más allá de la reflexión académica y del debate político, lo verdaderamente novedoso y decisivo es la aproximación sociológica a la realidad de la cuestión social. Es decir, el estudio y descubrimiento concreto de las condiciones laborales y vitales de los trabajadores y las clases populares en general. Un estudio "científico", nacido y acompañado de impulsos morales, comprometido social y políticamente con proyectos de reforma social. Y en esta tarea encontramos, colaborando juntos, los primeros autollamados "sociólogos" (en realidad, reformadores sociales) españoles: unos, de filiación krausista y ligados a la Institución Libre de Enseñanza, como Gumersindo de Azcárate y los profesores de Oviedo Adolfo Posada y Adolfo Álvarez Buylla; otros, católicos sociales, como Severino Aznar o Álvaro López Núñez. Y junto a estos primeros "sociólogos", médicos higienistas y pediatras, como el, Dr. Tolosa Latour.

Es este descubrimiento "sociológico" de la cuestión social el que genera y difunde una nueva sensibilidad y conciencia social, mezclada durante mucho tiempo aún con los viejos esquemas y criterios de la beneficencia y la caridad, pero cargada de futuro a medio y largo plazo. Como hace tiempo analizó el profesor de Derecho del Trabajo Montoya Melgar, en los textos de las primeras leyes laborales se puede rastrear la pervivencia de esos viejos criterios asistenciales y benéficos, junto a los emergentes del nuevo derecho laboral. De ahí el interés, con todas sus limitaciones, de la pionera Información oral y escrita promovida por la Comisión de Reformas Sociales en 1884, donde se expresa con claridad, en los diversos informes de obreros, patronos, profesionales y políticos, todo este conjunto de argumentos y criterios filosóficos, morales, económicos, sociológicos y políticos sobre la realidad de la cuestión social.

Mundo obrero preindustrial

La cuestión social es cada vez más, a medida que va acabando el siglo XIX, la condición de vida económica, social, política, cultural, educativa y moral de las clases trabajadoras, tal como, por ejemplo, se plantea estudiarla en los diversos capítulos del cuestionario elaborado en 1884 por la Comisión de Reformas Sociales. Dicho cuestionario, dejando a un lado la indudable carga ideológica y moral que en él subyace, es todavía hoy una buena fuente y guía para el estudio de la realidad de la cuestión social en España a finales del siglo XIX.

Unas mujeres trabajan al aire libre en la **fabricación de tapones de corcho**, en un taller de Barcelona a principios del siglo XX.

Los datos contenidos en esa Información oral y escrita de 1884-85 ponen de relieve en primer lugar la heterogeneidad económica y social del territorio y el carácter abrumadoramente preindustrial y artesanal del mundo obrero. La propia formulación del cuestionario, exhaustivo en su afán de cubrir la múltiple realidad social, apunta esas situaciones tan diferentes: del obrero de la ciudad y del campo, de las minas, de las primeras grandes obras públicas (el ferrocarril); un mundo obrero dominado sobre todo por los oficios y por la pervivencia de los talleres, más artesanal que fabril. Asociativamente recluido en círculos de instrucción y recreo y en sociedades de socorros mutuos; aún temeroso, en ausencia de un marco legal y con el recuerdo de recientes represiones, de organizarse en "sociedades de resistencia" o sindicatos. Las primeras estadísticas de asociaciones de 1887 y 1890 revelan significativamente el mayor peso del mutualismo sobre las sociedades de resistencia. La promovida por el Instituto de Reformas Sociales en 1904, en la que dominan ya las sociedades de resistencia, revela sin embargo el tamaño pequeño de las sociedades de oficio, como reflejo de una realidad obrera más artesanal que fabril.

La condición de vida de las clases trabajadoras ha de ser considerada globalmente en todas sus dimensiones, pero, siguiendo la propia estructura del Cuestionario de 1884, se puede distinguir el retrato de la condición laboral (jornada laboral, salarios o jornales, higiene y salubridad de los locales, enfermedades y accidentes de trabajo, etc.), del estudio de la condición vital, económica, social, política y cultural, individual y sobre todo familiar.

Desde el punto de vista laboral, dentro de una gran heterogeneidad según tipos de trabajo, categoría y cualificación, domina una jornada laboral muy larga, entre 10 y 11 horas de término medio. Más variado es el abanico salarial, con jornales que oscilan entre los 12 a 14 reales (es decir 3 a 3,50 ptas.) de un obrero cualificado de los oficios mejor pagados, y los 6 a 8 reales (2 ptas.) de un peón.

Cronología

1874. El 29 de diciembre, el general Martínez Campos se pronuncia en Sagunto y restaura la monarquía, proclamando rey a Alfonso XII.
1875. Gabinete de Cánovas.
1876. Elecciones generales a Cortes Constituyentes. Fundación de la Institución Libre de Enseñanza.

Alfonso XII (Madrid, Museo Naval).

1877. Fin de la *dictadura de Cánovas*. Gumersindo de Azcárate publica *Estudios filosóficos y políticos*.
1879. Fundación del Partido Socialista Obrero Español.
1880. Abolición de la esclavitud en Cuba. Concepción Arenal publica *Cartas a un obrero* y *Cartas a un señor*.
1881. Acceso de los liberales al poder. Gobierno de Sagasta. Constitución de la Federación de Trabajadores de la Región Española (FTRE).

Casa Labra, en Madrid, donde se fundó el **PSOE**.

Sagasta, en una caricatura de época.

1883. Comisión para el Estudio de la Condición Obrera, futura Comisión de Reformas Sociales.
1884. Gobierno de Cánovas. Realización de la Información oral y escrita sobre la condición trabajadora, por comisiones locales y provinciales.

Cánovas, artífice de la Restauración.

1885. Muerte de Alfonso XII. Comienza el *Gobierno largo* de Sagasta.
1886. Pronunciamientos republicanos en Cartagena y Madrid. Nace *El Socialista*. Primera edición del *Manifiesto Comunista*.
1888. Congresos fundacionales de la UGT y del PSOE. Disolución de la FTRE (anarquista).
1890. Sufragio universal masculino. Celebración del I de Mayo en Madrid y Barcelona.
1891. Agitaciones obreras en Andalucía.

Portada de una **revista obrera** de 1898.

Karl **Marx**, autor del *Manifiesto Comunista*.

Siempre por debajo, en la mitad o un tercio, queda el jornal de la mujer y del niño. Además hay que tener en cuenta que en la época era habitual la remuneración del trabajo a destajo, y el pago en especies, mediante el anticipo de alimentación y cama en las cantinas de las propia empresas a cargo del futuro jornal. La eliminación de este sistema de pago fue una de las principales reivindicaciones planteadas por los mineros de Vizcaya en las huelgas de 1890 y 1892. Todavía en 1909, según recoge Marvaud, citando fuentes socialistas, "la costumbre está tan arraigada que el minero que viene a ofrecer sus brazos a un tajo no pregunta si hay sitio para él, sino si el capataz le puede proporcional cama".

Explotación de menores

La condición laboral del trabajo de la mujer y de los niños es objeto principal de estudio y de intervención paternalista. Lo que aparece en todos los informes es la abundante utilización de uno y otro, y la sobreexplotación que supone la mucha menor remuneración por el mismo trabajo y jornada laboral. Es unánime el rechazo del trabajo de la mujer fuera del hogar y el lamento por los efectos negativos que genera en la vida familiar. Para la mentalidad dominante de fines del XIX, el trabajo de la mujer es un "mal menor", cuya retribución es un complemento imprescindible para equilibrar el presupuesto familiar. "La vida del taller y de la fábrica ejerce generalmente influjo fatal para la moralidad de la mujer casada y de la soltera, y es obstáculo poderoso a que la primera llene su cometido en la familia", afirmaba en su informe la Comisión Provincial de Valencia.

Evaluar la insuficiencia del presupuesto familiar es la mejor manera de valorar la condición económica y social de los trabajadores y sus familias. En los presupuestos de familias obreras, lo que destaca siempre, en el capítulo de gastos, es el alto porcentaje dedicado a la alimentación (un 70 %), seguido a distancia por la cantidad dedicada a la vivienda (10%). Los porcentajes destinados a vestido son ínfimos. Pero además se subraya la mala calidad de la alimentación y el hacinamiento y falta de higiene en la vivienda. En esos años, se mantiene todavía el debate sobre el ideal social de vivienda obrera: la distribución vertical en mismo espacio, en función de la disponibilidad económica, o la construcción separada de colonias o barrios obreros. Progresivamente, se va a ir difundiendo ese ideal de vivienda obrera digna, promovida por cooperativas obreras.

Este grabado satírico reflexiona sobre la abismal **diferencia de clases sociales** en la España de principios del siglo XX.

Todos los presupuestos de familia obrera constatan un importante desequilibrio entre los ingresos insuficientes de los jornales y los gastos, aún reducidos al mínimo. El desequilibrio del presupuesto se cubre con el pluriempleo, los trabajos complementarios de todos los miembros posibles, mujer y niños, o el ahorro en las necesidades vitales de alimentación y vestido.

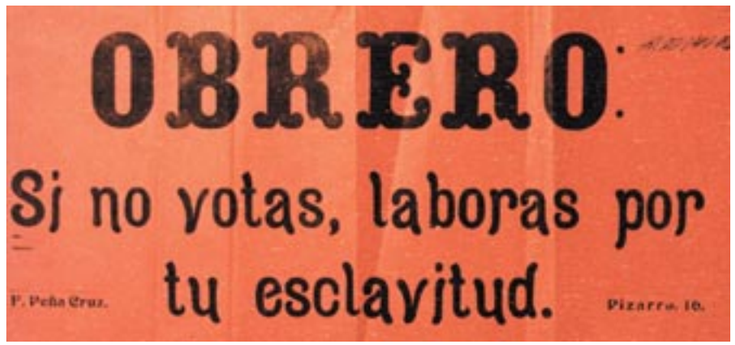
Una de los elementos que mejor definen la precariedad y provisionalidad de la condición de vida obrera es la falta de cobertura de los riesgos de desempleo más habituales: la enfermedad, la vejez, y la invalidez o el fallecimiento por accidentes de trabajo. En ausencia de seguros sociales obligatorios (hasta 1921 no se implanta en España el primer seguro obligatorio de vejez), sólo el jornal no ganado por enfermedad es temporalmente pagado por las sociedades de socorros mutuos. Pero, en muchos casos, los obreros no tienen la mínima capacidad de ahorro para cotizar en una mutualidad. En cualquier caso, las sociedades de socorros mutuos existentes no tienen capacidad económica para cubrir una baja prolongada o definitiva por invalidez o fallecimiento, ni en general pueden cargar con los gastos sanitarios y farmacéuticos. La situación de los "inválidos del trabajo", según la terminología de la época, es la peor de todas, y la que más preocupa, como fuente de empobrecimiento personal y familiar. Es, además, considerada la situación más inhumana e injusta socialmente. Para muchos informantes significa que el mantenimiento y la reparación de las máquinas son mejor tratadas que la mano de obra. "La suerte de los inválidos del trabajo y de las familias de los que mueren por accidente mientras lo prestan, no se encuentra asegurada por manera alguna. Los trabajadores inútiles, sus viudas y sus huérfanos, por lo general, si no pueden recibir socorro de su familia por ser ésta también indigente, no tienen otro amparo que la caridad privada o la beneficencia pública". Pronto se abrió camino, sin embargo, el principio jurídico de la "responsabilidad industrial", fuente del derecho a una indemnización patronal por parte del accidentado, cuya garantía había de cubrir una póliza de seguro.

> A FINES DEL XIX, LOS OBREROS ESPAÑOLES DESTINABAN A LA ALIMENTACIÓN EL 70 POR CIENTO DE SUS INGRESOS MENSUALES

Deficiencias culturales y morales

El retrato de la condición de vida obrera se completa con la descripción de las deficiencias y limitaciones de su vida cultural y moral. Deficiencias tanto más preocupantes para los sociólogos y reformadores en tanto que entienden que ahí podría descansar un factor de solución de la cuestión social. Lo más preocupante son los altos índices de analfabetismo y las bajas tasas de escolarización infantil, como consecuencia de la proliferación del trabajo infantil. Las limitaciones protectoras planteadas en la ley de 1873 se incumplían totalmente, hasta el extremo de que diez años más tarde algunos recomiendan unos límites más realistas, y más controlables que los planteados en la ley. Lo que todos recomiendan y los diversos proyectos de ley plantean, hasta la aprobación de la ley de 1900 de protección al trabajo de la mujer y los niños, es la garantía de una escolarización obligatoria mínima, mediante la promoción de escuelas cerca del lugar de trabajo. Por otra parte, ante la ausencia del concepto de formación profesional, comienzan a surgir las escuelas de artes y oficios, y las diversas iniciativas de educación popular se plantean algunas enseñanzas técnicas o instrumentales como el dibujo o la contabilidad. En medio del vacío de iniciativas públicas, prolifera todo tipo de centros y círculos de instrucción y recreo, casinos, ateneos y casas del pueblo, de origen católico, republicano y

Grupo de ancianos retratado en un día de fiesta, en un pueblo de Valencia en los años 20. Hasta 1921 no se implantó en España el primer **seguro obligatorio de vejez**.



Cartel socialista de 1920 (Madrid, Fundación Pablo Iglesias). Hasta la crisis de 1909, la amenaza de una revolución obrera es más un fantasma que una realidad.

1892. Levantamiento campesino en Jerez. Congreso Universal del Librepensamiento en Madrid (prohibido después).
1893. Gobierno Sagasta. Atentados anarquistas en Barcelona.
1894. Ley de Represión del Anarquismo.

El **Congreso**, a finales del siglo XIX.

Debate en la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre *El socialismo de Estado* (1894-95).
1895. Se inicia la publicación de la *Revista católica de cuestiones sociales*.
1897. Asesinato de Cánovas. Se inicia la publicación por entregas de *El Capital*.
1898. Guerra con Estados Unidos.
1899. Gobierno regeneracionista de Silvela.
1900. Primeras leyes protectoras del trabajo: accidentes y trabajo de mujeres y niños.

Alfonso XIII y la Reina Regente.

Sátira antiyanqui, publicada en **1898**.

1902. Mayoría de edad de Alfonso XIII.
1903. Creación del Instituto de Reformas Sociales.
1904. Pío Baroja publica *La lucha por la vida*.
1905. Creación en Bilbao de la Confederación de Sindicatos Católicos.

El escritor **Pío Baroja**.

1908. Creación del Instituto Nacional de Previsión.
1909. Semana Trágica de Barcelona.
1912. Prohibición del trabajo nocturno de la mujer.
1914. Legalización de la CNT.
1916. Huelga general sindical.

Barricadas en la **Semana Trágica**.

1919. Jornada laboral de ocho horas.
1921. Desastre de Annual.
1922. Último Gobierno constitucional de la Restauración. Gabinete de concentración liberal de García Prieto.
1923. Golpe de Primo de Rivera.

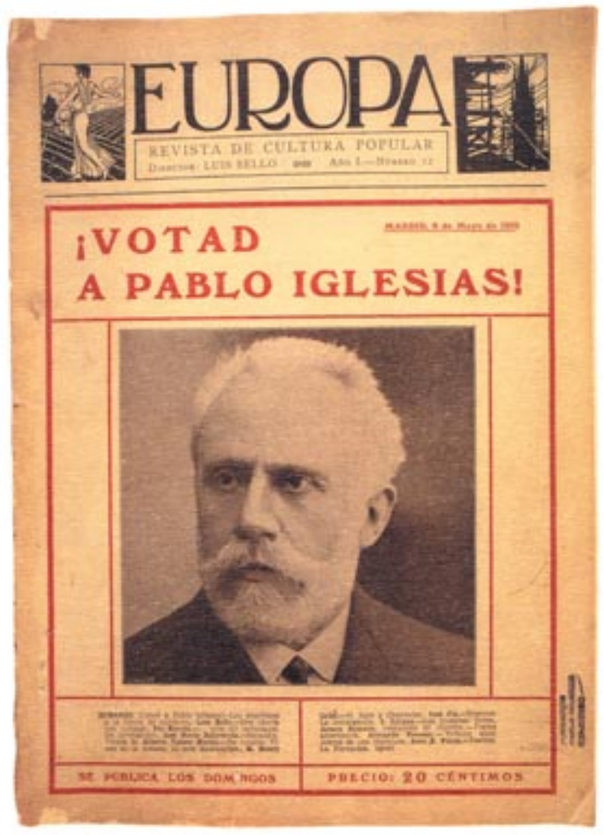
Miguel **Primo de Rivera**.

obrero, socialista y anarquista, que se disputan la captación ideológica, junto a la oferta de socorros materiales y servicios de ocio y educación.

Junto a la condición de vida obrera, lo que preocupa a los "sociólogos" es detectar el grado de conflictividad social real y potencial, es decir, la posibilidad de conjurar las amenazas revolucionarias y los conflictos sociales mediante cauces de negociación como los "jurados mixtos" o el arbitraje en las huelgas. A finales del siglo XIX, la ausencia de un marco legal asociativo apropiado y la ilegalidad de las huelgas (penalizadas en el Código Penal) impone fuertes limitaciones al nacimiento de un asociacionismo obrero pacífico. Por otra parte, el clima finisecular de atentados anarquistas (la "acción directa") y leyes antiterroristas, coloca al movimiento obrero organizado en una situación de permanente sospecha y vigilancia policial. La misma participación obrera en la Información oral y escrita de 1884 expresa rotundamente la desconfianza obrera respecto de la iniciativa reformista. Rechazo total en el caso de los anarquistas, desconfianza profunda en el caso de los socialistas de los tipógrafos y la primera agrupación madrileña.

El lento avance del PSOE

Políticamente, el "obrero consciente" del fin de siglo, una minoría, es mayoritariamente republicano; apenas se está abriendo camino el incipiente PSOE, mientras los anarquistas atraviesan un época de división y represión. Pero, fuera de esas minorías conscientes, la cultura política y las lecturas de la gran mayoría obrera es seguramente muy elemental y superficial; y está sometida por otra parte a múltiples influencias. En todo caso, en este terreno como en otros, la movilización desencadenada por la guerra y la crisis del 98 es un revulsivo que impulsa y hace crecer la conciencia y la movilización en la primera década del siglo XX. Ahora bien, hasta la crisis de 1909 y sobre todo la de 1917, la cuestión social, en tanto que amenaza revolucionaria, es más un fantasma que una realidad. En todo caso, una amenaza latente y una preocupación intermitente que vuelve a los periódicos cada Primero de Mayo o cuando estalla una huelga o conflicto virulento.



El **fundador del PSOE** ilustra la portada de esta revista en 1910. Hasta los años 20, el obrero consciente es más republicano que socialista.

Política o parlamentariamente irrelevante o fuera de la discusión política, salvo como cuestión de orden público. Y, sin embargo, para un grupo de reformadores sociales, entre los que se encuentran algunos políticos destacados como Dato y Canalejas, la cuestión social merece ya un tratamiento específico, que va dando a partir de 1900, sin demasiado retraso respecto a otros países europeos, pasos decisivos en la gestación de un nuevo Estado social incipiente.

Unos cuantos años después de la *Información oral y escrita* de 1884, en 1909, un "sociólogo" francés, Angel Marvaud, elaboró por encargo del Museo Social de París un extenso informe sobre *La cuestión social en España*, en el que destacaba, por un lado, el peso de la España agraria y, por otro, la diversidad territorial del problema obrero. Su retrato sobre las excesivas jornadas laborales y los salarios insuficientes para cubrir las exigencias mínimas de una familia obrera es muy parecido al de los años 80 del siglo XIX. "Durante estos treinta últimos años, no puede decirse que haya mejorado la situación social. Pese a la elevación de los salarios y a la disminución de la jornada de trabajo, la vida del obrero ha aumentado sólo en una media de un veinte a un veinticinco por ciento, y la emigración ha crecido en un ciento diez por ciento, mientras que la proporción de analfabetos sólo ha disminuido en un siete por ciento". Con este juicio crítico, lo que el "sociólogo" y propagandista francés de la reforma social buscaba, como el resto de los "sociólogos" españoles, era estimular e impulsar la política de reformas sociales, aprovechando todas las iniciativas: las del socialismo moderado, las del catolicismo social y las del intervencionismo del Estado, al que correspondía arbitrar y encauzar todas ellas, en la dirección en que estaba trabajando el Instituto de Reformas Sociales.

Grupo de obreras de la empresa Alimentaria Española, de Barcelona, en una fotografía de 1912.

La clase obrera

BAJO LA LUPA

Para entender, y controlar, la emergencia paulatina del proletariado industrial como fuerza política, los intelectuales liberales diseñaron una herramienta de estudio. **Dolores de la Calle** lee la radiografía que la Comisión de Reformas Sociales hizo de la sociedad española de la Restauración

Durante las últimas décadas del siglo XIX, un grupo de intelectuales españoles vinculados a la Institución Libre de Enseñanza pergeñó un programa de reformas sociales. Conocían las malas condiciones de vida de los trabajadores, la insuficiencia de los salarios, las largas jornadas laborales, la imposibilidad de asistir a la escuela de muchos niños, obligados a trabajar, la falta de higiene o insalubridad de los talleres y los frecuentes accidentes laborales. Además, estaban preocupados por los visos perceptibles del conflicto social.

Con una concepción organicista de la sociedad, e ilusionada por los estudios sociológicos, esta élite intelectual aprovechó la llegada al Ministerio de Gobernación de uno de sus miembros, Segismundo Moret, en el gabinete de Posada Herrera, para llevar a la práctica su ideario reformista. En 1883, Mo-

Mª Dolores de la Calle Velasco es profesora titular de Historia Contemporánea, Universidad de Salamanca.

ret creó una *Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo.* Con la reestructuración de 1890, pasó a denominarse simplemente Comisión de Reformas Sociales (CRS). Su misión era elaborar dictámenes sobre medidas legales concretas. De modo expreso, se enumeraban algunas prioridades: el fomento de jurados mixtos, para favorecer las relaciones de obreros y patronos; la instauración de Cajas de retiros y de socorros para enfermos e inválidos; la regulación del trabajo de mujeres y niños; medidas de higiene y salubridad en los talleres; creación de instituciones de crédito agrícola; y la adopción de disposiciones para favorecer las sociedades de socorros mutuos y cooperativas, y a estimular la construcción de viviendas obreras.

El grupo fundador pretende potenciar una cultura política más solidaria entre los distintos grupos sociales y el desarrollo de un Estado tutelar, encargado de evitar abusos. Los responsables de la iniciativa buscaron la colaboración de conservadores y católicos. Deseaban que la CRS no se convirtiera en una cuestión de partido, sino que quedara vinculada a la Monarquía, planteando la cuestión social como una cuestión de Estado. En consecuencia, el Gobierno liberal nombró presidente al jefe de la oposición, Cánovas del Castillo, quien, al volver al poder, designó a su vez presidente a Segismundo Moret.

EL SOCIALISTA

ÓRGANO DEL PARTIDO OBRERO

PROLETARIOS DE TODOS LOS PAÍSES, ¡UNÍOS!

Portada de *El Socialista* del Primero de Mayo de 1898. Los socialistas fueron **escépticos** respecto a la utilidad de la Comisión de Reformas Sociales.

Una élite plural

Integraban la CRS dieciséis personalidades, representantes de las distintas tendencias políticas y corrientes de opinión. Muy destacable fue el nombramiento de un republicano histórico, Gumersindo de Azcárate, como secretario en un primer momento y vicepresidente después. Él fue el inspirador y motor principal de la comisión. Posteriormente, fue designado presidente del Instituto de Reformas Sociales, organismo creado para sustituir a la CRS. La edad media estaba entre los treinta y cincuenta años, y su procedencia era fundamentalmente de la periferia del país. Predominaban los miembros con estudios jurídicos, seguidos por los de medicina e ingeniería. Destacaban los catedráticos de Universidad y profesores de la Institución Libre de Enseñanza, además de dos economistas, un periodista y tres títulos nobiliarios. Formaban parte de instituciones culturales y Academias, con cargos de responsabilidad en el Ateneo, Academia de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia, Fomento de las Artes e Institución Libre de Enseñanza. Había, sin embargo, una ausencia significativa: el sector obrero. Sin embargo, esta elite intelectual asumía un papel tutelar y defensor de los trabajadores y sentía que era ella quien debía marcar el camino a seguir. A los obreros sólo les competía una función informadora sobre su situación y necesidades.

La Comisión nació para recabar datos y opiniones sobre el problema social y potenciar medidas para su solución. Para ello instauraron comisiones en todas las capitales –excepto en Madrid, sede de la Comisión Central– y locales en poblaciones relevantes por su pobreza o conflictividad. Unas y otras pusieron en marcha la consulta al país por medio de un sistema de informaciones orales y escritas, para obtener la más amplia participación de todas las asociaciones obreras, círculos, ateneos e instituciones públicas y privadas, culturales, benéficas y económicas.

Comisiones desequilibradas

Las comisiones estaban abiertas a la representación obrera y patronal. La representación era paritaria, con diez miembros por cada parte en las comisiones provinciales, y cinco en las locales. Pero este equilibrio poco a poco se inclinó a favor de profesiones liberales del ámbito jurídico y educativo y representantes de la Administración. Formaban parte dos abogados elegidos libremente, el fiscal, el juez de primera instancia, el juez municipal, el presidente de la Audiencia, el registrador de la propiedad y un notario, dos profesores de Universidad o de Instituto, uno de escuela normal y uno de instrucción primaria, además de dos médicos, un arquitecto, un ingeniero y dos representantes de la prensa. Instituciones como la Iglesia o el Ejército introdujeron dos representantes cada una, además de las autoridades (gobernador, alcalde, diputados, delegado de Hacienda, jefe de la sección de Fomento). En caso de haber Sociedad Económica de Amigos del País, incorporaba también a su representante. De este modo, el total de los componentes de las comisiones provinciales quedó en cincuenta y dos miembros. Las locales siguieron el mismo modelo, según sus posibilidades, y las integraron veintidós miembros.

Gumersindo de Azcárate, muy interesado por la sociología, se encargó de redactar el *Cuestionario*. Elaboró una amplia encuesta, de 32 apartados, desarrollados en 223 preguntas, como instrumento de análisis de la situación social. En cierto modo, inició la institucionalización de la investigación sociológica en España. El *Cuestionario* no planteaba preguntas generales o ambiguas, sino que cada apartado se desglosaba en varios puntos. Se trataba de una encuesta rigurosa, avanzada para la época, y que aplicaba el método de cuestionario abierto o encuesta de opinión, para que, en caso de que alguien no pudiera responder de manera concreta, pudiera ofrecer su parecer.

La composición de las comisiones y el *Cuestionario* traslucían el ideario reformista del propio Azcárate. El orden de las preguntas predisponía a una reflexión conducente a las soluciones previstas. Los cuatro primeros apartados se pueden ver como un análisis de la relación entre las clases: Gremios, Huelgas, Jurados Mixtos y Asociación.

Otras preguntas se dedicaban a la situación económica y laboral obrera, con apartados sobre el trabajo de las mujeres y los niños. En conjunto, las preguntas no se reducían al mero ámbito económico, sino que abarcaban el nivel cultural, religioso y político. Tras el apartado del salario, se incluían preguntas sobre la participación en los beneficios, si se cobraba en metálico o se depositaba en cajas de ahorro. Interesaban mucho los puntos de vista sobre las instituciones de previsión, crédito y seguro, el funcionamiento de la beneficencia y los índices de emigración.

Azcárate y su grupo se mostraban partidarios de un intervencionismo más social que estatal. Según él, en la solución del problema social, el individuo debía inspirarse en la solución cristiana; la sociedad, en la socialista; y el Estado, en la individualista. Esta-

Un artesano de Valencia con su familia, en un rincón del taller. Los cuestionarios de la CRS sobre la vida de los trabajadores institucionalizaron la **investigación sociológica** en España.

LOS BALBUCEOS DEL MOVIMIENTO OBRERO

La Revolución de Septiembre de 1868 había reconocido a los obreros españoles el derecho de asociación y aquel nuevo ambiente de libertades no sólo permitió la aparición de un sindicalismo moderado, mutualista y reformista, sino que propició la difusión de las ideas de la Asociación Internacional de Trabajadores (AIT), fundada en Londres en 1864 y a la que se adhirieron las agrupaciones representadas en el I Congreso Obrero de Barcelona (1870), formando la Federación Regional Española.

Serían las ideas del anarquismo antiestatalista de Bakunin las que primero arraigaron, frente a los planteamientos marxistas, que sólo gozaban de una discreta implantación en Madrid, por influencia de Paul Lafargue, yerno de Marx, que visitó la capital a fines de 1871. Las disensiones entre el grupo mayoritario anarcosindicalista y el minoritario, marxista y más proclive a la acción política, provocaron las primeras escisiones en la Federación que, en los días de la I República alcanzó su cota máxima de afiliación, cerca de 30.000 militantes, dos terceras partes de los cuales se concentraban en Cataluña y el resto se repartía entre el País Valenciano y Andalucía.

La Restauración alfonsina devolvió la acción sindical obrera a la clandestinidad, lo que agudizaría aún más la doble vía ideológica del movimiento obrero español. Cuando, en 1881, el Gobierno liberal volvió a legalizar su actuación, los campos estaban ya delimitados. De un lado, la Federación de Trabajadores de la Región Española (FTRE), de tendencia anarquista, que en 1882 agrupaba a unos 60.000 militantes y donde coexistían los partidarios de organizarse sindicalmente para mejorar las condiciones de vida de los obreros –corriente mayoritaria que en 1910 acabaría fundando la Confederación Nacional del Trabajo (CNT)– y los que propugnaban la revolución social inmediata y la lucha sin cuartel contra el orden imperante, un sector minoritario que nutriría los grupos violentos de la "propaganda por la acción".

Frente a ellos, el núcleo de orientación marxista, organizado en torno a los tipógrafos de la Asociación del Arte de Imprimir que, con Pablo Iglesias a la cabeza, fundó el PSOE en 1879. Convencidos de la necesidad de conseguir el poder político, fuera por la revolución o por la reforma, y de la importancia de que todas las sociedades obreras se agruparan, en el Congreso Obrero de Barcelona de 1888, propiciaron la fundación de la Unión General de Trabajadores (UGT).

A. Doménech

Los trabajadores de un **taller de pintores** posan con las herramientas del oficio. La encuesta de la CRS ofreció a los obreros la posibilidad de dar a conocer su verdadera situación.

ba convencido de que las condiciones de vida obrera mejorarían con el desarrollo de asociaciones e instituciones de ahorro y previsión, y que los jurados mixtos y la participación de beneficios en las empresas favorecerán la armonía social. El Estado debía facilitar esas iniciativas, proteger a las mujeres y niños de los abusos laborales, y reglamentar sobre la salubridad y seguridad en el trabajo y el socorro a los inválidos.

La CRS se enfrentó al rechazo de las organizaciones obreras y a la indiferencia generalizada de otros grupos sociales. Desde el principio, el recién fundado Partido Socialista (PSOE) rechazó la Comisión como organismo burgués. Pero aprovechó la plataforma que le brindaba para convencer a los trabajadores de lo inútil del ideario reformista, denunciar los abusos laborales y hacer propaganda de su propio partido.

Desde la Federación de Trabajadores Regional Española (FTRE) se lanzaron circulares críticas con la CRS, invitando a la no participación, pues nada bueno podía esperarse de ella, dado su carácter político y autoritario: los anarquistas no podían hacer de comparsa. Calificaban a Moret de "cocinero de los pobres", y a su comisión, de "parto de los montes". Sólo accedieron a colaborar algunos obreros de sociedades de socorros mutuos, dirigidos por los propios reformadores y por compartir el mismo ideario, y algunos representantes de oficios que ofrecen datos concretos de la situación económica y sus necesidades.

Propietarios e industriales mostraron también indiferencia frente a la Comisión. Por su carácter informativo, no le concedían demasiada importancia . Sólo se publicaron las respuestas de cuatro industriales de Navarra, con información sobre salarios, horario y funcionamiento de sus fábricas, y la de otro valenciano. Entre los informes de los propietarios, destacan por su amplitud el de Isidro Benito, de Ávila, de hondo contenido social y buen conocimiento del tema; y el de un terrateniente palentino, Crisanto Herrero, que, consideraba que no era el problema obrero lo que debía preocupar, sino el desarrollo de la riqueza y la prosperidad, para lo que instaba a la rebaja de impuestos.

Más libros y menos vino

A pesar de la confianza depositada en las profesiones liberales por los promotores, su participación fue baja. Maestros y profesores opinaban sobre la instrucción y trabajo del niño, mostrándose favorables a la reforma educativa. Los médicos muestran un buen conocimiento de las carencias alimenticias y de las pésimas condiciones de las viviendas obreras, aunque consideran que podían mejorar si el obrero se instruía y acudía menos a la taberna.

Las primeras aportaciones de la CRS significaron un paso importante en la génesis de la política social del Estado. Iniciaron la institucionalización de los estudios sociológicos en España. Introdujeron cambios en los valores y las estrategias de ciertas élites, más preocupada por el análisis de los problemas sociales que por su represión. Dieron lugar a una reflexión sobre el estado social del país, materializada en un rico acervo de datos. Ofrecieron a sectores obreros la posibilidad de exponer su situación y permitieron a otros manifestar sus diferencias o su oposición. Los socialistas se sirvieron de ella para difundir su programa y su oposición abierta. En cierta manera, la Comisión pagó las consecuencias de haberse adelantado al momento social, lo que explica el escaso eco despertado, el rechazo inicial de organizaciones obreras y de la indiferencia de otros grupos sociales e incluso del propio Gobierno. Pero, en definitiva, el grupo fundador logró su objetivo: el reconocimiento de la existencia del problema social.

Los maestros eran partidarios de la reforma educativa; los médicos pedían que el obrero acudiera menos a la taberna

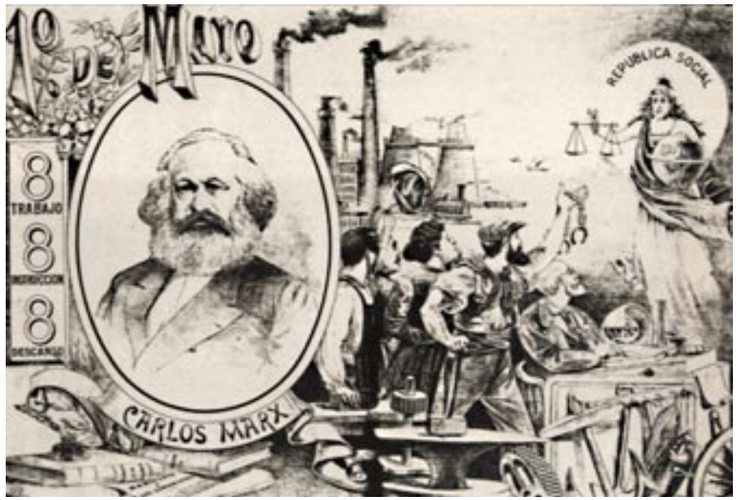
En 1890, se reestructuró la CRS y recibió un nuevo impulso tras varios años de abandono, ya que en los comienzos de la última década del siglo varios acontecimientos ayudaron a potenciar el reformismo: la publicación de la encíclica *Rerum Novarum*; la celebración de la Conferencia de Berlín sobre tema social; la celebración del Primero de Mayo; la implantación en España del sufragio universal y la publicación de los resultados, recogidos por la propia Comisión, contribuyeron a crear un clima más propicio para institucionalizar la reforma social.

El tema del intervencionismo cobra actualidad y pasa a primer plano en Academias, Ateneos, Círculos... Al grupo institucionista se le suma un sector representativo del catolicismo social, partidario del intervencionismo estatal y también hay cambios en la estrategia del Partido Socialista, que comienza a considerar las reformas como el primer paso en su ideario revolucionario.

En 1890 se reestructuró la CRS, que mejoró su organización y sus competencias y se convirtió en órgano consultivo del Gobierno para temas sociolaborales. Uno de los primeros trabajos tras su reestructuración fue el estudio de las reivindicaciones obreras del Primero de Mayo.

La atmósfera y Las Batuecas

Azcárate, de nuevo, redactó un cuestionario con el título *La limitación de las horas de trabajo*, con preguntas muy concretas, referidas a si la medida debía alcanzar a todas las industrias y en todas las localidades; si para hacer efectiva la limitación debía llegarse a un acuerdo de todas las naciones y cuales serían sus consecuencias en el salario y en el trabajo a destajo. La encuesta se envió exclusivamente a sociedades obreras, o relacionadas con el mundo obrero; en total, a 453 asociaciones.



Ocho horas de trabajo, ocho de instrucción y ocho de descanso era la reivindicación del Primero de Mayo en el siglo XIX, como indica este panfleto, instando a los obreros a romper las cadenas.

Las críticas no se hicieron esperar. *El Socialista* publicó un artículo titulado *Salir del paso*, donde consideraba la encuesta una fórmula para hacer creer a los proletarios incautos que se preocupaban de sus reclamaciones. Censuraban a la Comisión por molestarse en elaborar un cuestionario, cuyas respuestas estaban implícitas en las mismas peticiones obreras e invitaban a las distintas sociedades obreras a que guardaran silencio o a que se remitieran a las peti-

"El pobre se ve tan mal o peor que antes"

El domingo 2 de noviembre de 1884, la Sociedad de Socorros Mutuos de Pintores de Valencia, Unión Pictórica, se reunió con encuestadores de la Comisión de Reformas Sociales para contestar a una serie de preguntas sobre las condiciones de vida de los trabajadores del gremio.

"**El Sr. Presidente**: Con respecto a la habitación, ¿cree que ha habido mejora sobre lo que había antes o continúa en las mismas condiciones?

El Secretario del Jurado: No vemos mejora ninguna, porque todas las habitaciones que se están haciendo no son para pobres, son para ricos; de modo que el pobre se ven tan mal o peor que antes.

Sr. Presidente: Y el vestido y la alimentación, ¿han mejorado de cómo era antes a cómo son hoy?

Sr. Secretario del Jurado: Con poca diferencia es lo mismo. La clase obrera, aun cuando quisiera mejorar no puede, porque no le basta el producto de su trabajo.

Sr. Presidente: Sin embargo, los jornales son mucho mayores de lo que eran antiguamente.

Sr. Secretario: Pero también los alimentos van doble caros.

Sr. Presidente: Pero lo que el obrero gana hoy de jornal, ¿se sabe que lo emplea en atenciones de su familia, o tiene alguna distracción de él?

Sr. Secretario: Lo más general es emplearlo en su familia".

De otra opinión era Joaquín Marco, industrial en hierro, cuando respondió a una pregunta de la Comisión sobre si las condiciones de vida de los obreros del ramo eran mejores o peores que antes de la maquinización de su trabajo. "Mi opinión –respondió Marco– es que la situación es poco más o menos la misma. Como hay una ley que los hombres no podemos poner en equilibrio, porque se pone ella por sí sola, unas veces subiendo y otras bajando, que yo llamo a mi manera la ley de la economía entre el dame y el toma; como yo, cuando fui soldado, visité diferentes puntos de España, y he visto que donde el pan va muy barato es porque la harina vale muy poco dinero, y que donde el vestido cuesta poco es porque no vale nada, creo que la relación que existe entre el obrero de cuando yo era niño y trabajaba mi padre, y el que he conocido siendo más hombre, viene a ser poco más o menos la misma. Esto depende de muchas causas, principalmente de la conducta y aplicación del obrero. A mi me ha sucedido que nunca he calzado alpargatas, y nunca he ido sin medias, y nunca he llevado manta, sino capa, y sin embargo veía que la mayor parte de mis compañeros gastaban manta, y que se la hacían hasta de lana de perro blanco muy mala, alpargatas en vez de medias, lo que llamamos *peucs*, y pantalón de paño nunca les vi llevar. Ganaban sobre poco más o menos lo mismo que yo (...) pero ellos iban todos los días a almorzar y a beber a la taberna y por la tarde de paseo, mientras yo me quedaba trabajando y no tenía esas distracciones".

Del IRS al CES, un siglo de investigación

Con el inicio de la Restauración, en 1875, los poderes públicos empiezan a asumir la llamada cuestión social obrera y la necesidad de intervenir, al menos para reparar las consecuencias sociales más acentuadas del proceso de industrialización y del abstencionismo jurídico que le serviría de fundamento. En España, con más retraso que en otros países europeos, la naciente clase obrera comienza a organizarse y a plantear serios problemas de estabilidad política y social. Todo ello lleva a los distintos gobiernos, tanto liberales como conservadores, a proponer medidas protectoras de los trabajadores en los ámbitos socialmente más sensibles de su delicada situación (legislación sobre menores, mujeres, accidentes de trabajo, etc.).

En ese contexto, políticos tan significativos como Moret y Cánovas, ponen en marcha la Comisión de Reformas Sociales, creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883. Pero, no obstante el esfuerzo de información, estudio y elaboración de proyectos normativos, los efectos de la Comisión, desde la perspectiva de la promoción de las leyes sociales no se hacen visibles, cuanto menos hasta principios del siglo XX (entre otros, las leyes de 1900 de Mujeres y Menores y Accidentes de Trabajo). El conservador Dato –promotor de tan importantes leyes– coincide con los liberales en la conveniencia de crear un Instituto como el que han establecido otros países para impulsar las necesarias reformas sociales. Será el liberal Canalejas el que lleve adelante, en 1902, un Proyecto de Instituto de Trabajo, para mejorar las condiciones de la clase obrera y mitigar las consecuencias sociales del enfrentamiento entre patronos y obreros.

De nuevo, con gobierno conservador de Francisco Silvela, se crea, por Real Decreto de 23 de abril de 1903, el Instituto de Reformas Sociales. De este modo, se culmina la larga trayectoria que, a través del hilo de la Comisión de Reformas Sociales, ha recorrido el reformismo social al compás de las transformaciones y la creciente complejidad que ha experimentado la cuestión social. Al frente de este Instituto se sitúa una personalidad reformadora como Gumersindo Azcárate, figura representativa de la Institución Libre de Enseñanza, con el que colaboran estrechamente hombres de la talla intelectual de Adolfo Posada, Adolfo Buylla, José Marvá y Constancio Bernaldo de Quirós, además de los numerosos políticos, intelectuales, empresarios y sindicalistas que, en el corto tiempo de vida del Instituto, integran sus estructuras y desarrollan sus proyectos.

En todo caso, la labor del IRS, si es colosal desde el punto de vista de la acción legislativa, no es menos importante desde la perspectiva científica e intelectual. El valor del Instituto para el Derecho, la Estadística, la Sociología, la Economía, la Higiene o la propia Arquitectura y el Urbanismo, resultan sorprendentes y, por lo general, escasamente conocidos. Pero este trabajo amplio y riguroso, toda la labor del Instituto se hace a partir de una estructura plural, en la que están presentes las propias organizaciones representativas de los sectores sociales afectados, en concreto, patronos y obreros. Esto significa que, tanto en las tareas de estudio, como, y sobre todo, en la de propuestas e informes del IRS, se partía de análisis debatidos de los distintos agentes sociales y de posiciones asumidas por el conjunto de la Corporación. En el Instituto pudieron debatir sus posiciones y, eventualmente llegar a acuerdos, Largo Caballero o Francisco Mora, con Dato, el marqués de Comillas o el vizconde de Eza. Y esta estructura participada, sin duda, fortaleció la autonomía del Consejo y, desde luego, su innegable legitimidad en el debate político y social. Pero, además, es evidente que facilitó una mejor ordenación de las relaciones obrero-patronales en España y ciertas medidas relevantes en otros ámbitos sociales (Vivienda, Educación, Salud, etcétera).

Lavado de pieles en una tenería de Ripoll, un típico taller familiar de principios del siglo XX.

Hoy, cien años después, el Consejo Económico y Social encuentra su fundamento, salvadas las distancias históricas y de modelo de sociedad, en el Instituto de Reformas Sociales. La convicción de que la aproximación y solución a las grandes cuestiones económicas y sociales sólo se realiza adecuadamente desde el trabajo serio y riguroso. El amplio espectro de las materias a tratar se une a la autonomía compatible con su relación con el Gobierno y los poderes públicos. El rasgo que, sin embargo, más vincula al CES a la idea del Instituto es su propia composición, el carácter de corporación integrada por los representantes de los agentes sociales y de otros grupos representativos de la sociedad civil.

El Consejo tiene, como órgano supremo, un plenario con 61 miembros (60 y el presidente), de los cuales 20 pertenecen a las organizaciones sindicales y 20 a las patronales, además de otros 20 representantes de la economía social, consumidores, agricultura, pesca y 6 expertos designados por el Gobierno.

Pero esta base representativa reviste mayor significado que el puramente estructural. El Consejo, como seguramente hizo el IRS en buena parte de los trabajos y actuaciones, trabaja con la inequívoca voluntad de buscar elementos de encuentro y consenso, lo que da a sus opiniones y posiciones un especial valor. Por ello, el Consejo Económico y Social, en admiración y homenaje al difícil pero colosal trabajo del Instituto de Reformas Sociales, quiere hacerse presente en este Centenario, cuya memoria sin duda hará recordar una etapa inmerecidamente poco conocida –al menos por la gente de mi generación– de la Historia contemporánea española, que fue la España de Alfonso XIII.

Jaime Montalvo Correa
Presidente del Consejo Económico y Social
Catedrático de Derecho del Trabajo
y la Seguridad Social

ciones del Primero de Mayo. Unos días antes, el mismo periódico comentaba: "Hay una comisión, llamada de reformas sociales, y suele reunirse, pero debe ser para hablar de la atmósfera o de Las Batuecas, porque esas reformas no aparecen por ninguna parte". Ahora, ante lo que consideraban un conato de timo, sólo cabía guardar silencio o contestar diciendo que se seguiría luchando para arrancar por fin a la clase capitalista la jornada de las ocho horas. La llamada socialista tuvo éxito en Barcelona, Madrid y Vizcaya.

Miedo a la política

Otro grupo amplio de sociedades tampoco contestó al cuestionario, pero su razón era distinta. Justificaron su silencio diciendo que se lo impedían sus estatutos, por tratarse de sociedades de socorros mutuos, benéficos o culturales, o bien porque no le veían aplicación posible en el trabajo a que se dedican, o por no tener tiempo suficiente para elaborar las respuestas. En el fondo latía cierto miedo a verse implicadas en la politización del tema. Un buen número de sociedades simplemente no contestó. Entre las que sí lo hicieron, no faltaron críticas contra la regulación de la jornada laboral por parte del Estado, porque suponía un atentado contra la libertad, no permitía la diferenciación moral y pecuniaria entre el obrero trabajador y el holgazán y en definitiva porque el Estado no debía intervenir en las relaciones entre los obreros y los industriales.

El propio Azcárate consideraba antijurídico e inútil legislar sobre el horario laboral, negaba al Estado capacidad de impedir el trabajo sin limitación de horario en las empresas domésticas y consideraba imposible su cumplimiento en el campo. Lo que sí pedía Azcárate al Estado es que diera ejemplo y redujera el horario de sus empleados. Se aceptaba cada vez más un intervencionismo tutelar, pero hubo que esperar años para que en España se legislara sobre las ocho horas.

Cabecera de la revista *La Cuña*, de los trabajadores madereros, en 1900. De ese año son las primeras **leyes sobre trabajo de mujeres y niños** y sobre accidentes de trabajo.

En octubre de 1899, Eduardo Dato le envió, para que informara, los proyectos de ley sobre trabajo de mujeres y niños, descanso dominical y otro relativo a los niños dedicados habitualmente a la mendicidad o abandonados por sus padres. Posteriormente, en 1901, el Ministerio de Estado le remitió un anteproyecto de ley de emigración, destinado a evitar los abusos de los contratistas de emigrantes. En 1902, año muy conflictivo, sobre todo en Andalucía y Extremadura, se pidió a la CRS desde el Ministerio de Gobernación un estudio sobre las condiciones de vida de los trabajadores del campo en estas regiones, a fin de completar los datos ya recogidos por la Sección de Orden Público con ocasión de las huelgas.

Hasta los reformadores sociales, como Azcárate, consideraban inútil que el Estado legislara sobre el horario laboral

Una vez aprobadas en 1900 las primeras leyes sobre trabajo de mujeres y niños y sobre accidentes de trabajo, se le encargó la elaboración de reglamentos para la práctica de dichas leyes. No cabe duda de la importante tarea realizada por la CRS en las primeras leyes laborales. Simultáneamente, nacieron las Juntas de Reformas Sociales, encargadas de la inspección de las mismas leyes. Se han criticado reiteradamente la labor limitada de la CRS y sus proyectos por tímidos y paternalistas, pero se puede considerar su labor prelegislativa relevante y básica de lo que más tarde será el Derecho del Trabajo.

Los inicios del Estado Social

El camino fue lento. No era fácil articular políticas sociales coherentes en sociedades cada vez más complejas, pero en el comienzo del siglo XX ya se empezaban a dar los primeros balbuceos de lo que será posteriormente el Estado Social. La fuerza que poco a poco va adquiriendo la reforma social implica cambios institucionales. En 1902, se elaboró un proyecto, frustrado, de creación de un Instituto de Trabajo, vinculado al Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y, por tanto, separado ya del Ministerio de la Gobernación, base de lo que un año más tarde fue el Instituto de Reformas Sociales. De 1908 es el Instituto Nacional de Previsión, encargado de poner en marcha los seguros sociales. El consenso a favor de las reformas sociales fue aumentando y la participación en estas nuevas instituciones cada vez es más amplia. Los socialistas, especialmente críticos en sus comienzos, trabajan ahora en la gestión de la política social que se realizaba desde estas nuevas instituciones. La modernidad de muchos de sus planteamientos o lo limitado de otros han podido comprobarse en los debates y controversias habidos a lo largo del siglo XX y que continuarían en el XXI.

Cambiar para CONSERVAR

El Estado liberal impulsó hace ahora cien años la creación del Instituto de Reformas Sociales. **Juan Ignacio Palacio** explica su funcionamiento y revisa la trayectoria de un organismo único en la Europa de su tiempo

En las décadas finales del siglo XIX y primeras del XX, el avance en la industrialización y el desarrollo del comercio internacional son incuestionables. El liberalismo se va imponiendo en toda Europa y logra remover los obstáculos que impiden la ampliación de los mercados y la constitución de regímenes democráticos parlamentarios. Sin embargo, las posiciones liberales tienen que afrontar presiones proteccionistas y guerras entre naciones, que difícilmente encajan en el ideario liberal. Igualmente, se ven abocadas a elegir entre la simple represión de los conflictos sociales, como apoyaban las fuerzas más conservadoras, y la admisión de un cierto intervencionismo estatal, que garantizara ciertos derechos y prestaciones sociales.

España no es una excepción, y tanto el alcance de la cuestión social como la forma en que se enfrentan los problemas sociales durante la Restauración, hay que entenderlos en ese marco europeo de ascenso y crisis del liberalismo, y de relegación de España a un segundo plano en la escena internacional.

Asentado el triunfo político de la burguesía y la estructura de los nuevos Estados nacionales, los conflictos sociales adquieren una dimensión diferente. Los enfrentamientos entre fabricantes y trabajadores, entre terratenientes y jornaleros, no se viven tanto como conflictos locales, sino como reflejo de una lucha de carácter internacional. Lo que está en juego no es un simple cambio político formal, sino una transformación más amplia que dé acceso a las masas al poder político y, con ello, a la posibilidad de un orden económico y social más justo.

Alfonso XIII, en una postal de principios del siglo XX. La conflictividad social fue en aumento durante su reinado.

La normalización de la vida social y política del régimen de la Restauración se ve alterada por numerosos conflictos sociales. Éstos, aunque con carácter disperso y limitados con frecuencia a huelgas de oficio o empresa, alcanzan cada vez mayor repercusión. Así ocurrió, por ejemplo con la huelga de tipógrafos de Madrid en 1882 o los sucesos de la *Mano Negra* en el campo andaluz, en 1883.

Beneficencia paternalista

Las escasas medidas sociales están inspiradas en una filosofía benéfica y paternalista. La insuficiencia de estas acciones se pone de relieve en los debates parlamentarios en la legislatura 1882-1883, en los que se plantea una discusión ideológica en torno al régimen de propiedad en Andalucía, la situación de las clases trabajadoras y la necesidad de que el Gobierno intervenga. Esta insatisfacción de fondo encontró un cauce en el Congreso de Sociología de Valencia, en 1883. Ese fue el antecedente inmediato de la creación de una Comisión dependiente del Ministerio de la Gobernación. La Comisión tenía una estructura descentralizada, ya que además de la Central se crearon Comisiones provinciales y locales en las poblaciones más importantes.

Un balance de los años que transcurren desde la creación de la Comisión de Reformas Sociales, en 1883, hasta la creación y puesta en funcionamiento del Instituto de Reformas Sociales, 1903-1904, permite afirmar que la cues-

Juan Ignacio Palacio Morena es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Obreros en huelga el Primero de Mayo de 1901, en un grabado de *La Campana de Grácia*.

tión social se agudiza en ese período. Hay una creciente conflictividad social, junto a un avance y maduración del asociacionismo obrero, aunque el núcleo socialista, que cuenta desde 1888 con la Unión General de Trabajadores, sigue siendo minoritario. Hay, en definitiva, una escasa vertebración social que se refleja tanto en una realidad socioeconómica muy dispar en las regiones y provincias españolas, como en el techo alcanzado en el nivel de conciencia y organización de los trabajadores y la burguesía. La sociedad española aparecía cada vez más replegada sobre sí misma y marginada, en ese sentido, de las alternativas y equilibrios que se estaban gestando en Europa.

Miedo a la conflictividad

Conscientes del retraso en la legislación social española y preocupadas por el alcance que la conflictividad social podía tener sobre la conservación y desarrollo del sistema democrático, las élites españolas, aglutinadas a través del institucionismo krausista, se plantearon la necesidad de abordar una reforma en los modos de intervención del Estado en las relaciones entre el capital y el trabajo, creando un Instituto de Trabajo.

A pesar de que casi todas las corrientes políticas reconocían la necesidad de una cierta intervención del Estado en la cuestión social, las posiciones ideológicas seguían estando muy polarizadas. De un lado, los que, apoyándose en el liberalismo más extremo

Francisco Largo Caballero, dirigente de la UGT, fue uno de los representantes de los obreros en el Instituto de Reformas Sociales.

e individualista, se oponían a la intervención del Estado en las relaciones entre patronos y obreros. De otro, los defensores de un amplio programa de reformas sociales, que permitiera una institucionalización de las relaciones entre el capital y el trabajo.

Lo que no se logró con los Gobiernos liberales de Sagasta, se plasmó un año después con el gabinete conservador de Francisco Silvela. Por Real Decreto de 23 de abril de 1903, se creó el Instituto de Reformas Sociales. El Instituto de Reformas Sociales recogía en lo esencial los objetivos y características del proyecto de Canalejas. En marzo de 1903, antes de presentar su proyecto, Canalejas, entonces ministro de Agricultura, había propuesto a Posada y Buylla que se hicieran cargo de lo que pensaba debía constituir el núcleo vertebrador del Instituto, la Oficina Técnica. Esta era la garantía de que el nuevo centro no fuese simplemente burocrático. Por eso mismo, era imprescindible contar con su complicidad personal y la de otros profesores vinculados a la Institución Libre de Enseñanza y la Universidad de Oviedo, así como que los técnicos fuesen escogidos con especial cuidado, habiéndose distinguido por su "afición a las cosas sociales" y el conocimientos de idiomas. Sin estas cualidades, sería imposible asegurar la autonomía respecto a los Gobiernos y que fuera en ese sentido un verdadero "centro de elaboración y de estudio, de preparación, de consulta con funciones informativas y facultades investigadoras, (...), debiendo además estar en contacto inmediato y permanente con la opinión y en consorcio constante con la vida internacional del trabajo" .

Otras características eran la representación a partes iguales de patronos y obreros, junto a vocales de designación gubernamental; la descentralización del Instituto, apoyándose en Consejos locales; una estructura interna ágil y flexible; la formación de una estadística de trabajo, y la difusión de la labor del Instituto por medio de las publicaciones, entre las que destacaba un *Boletín mensual*.

Todas estas características estaban presentes en el Instituto de Reformas Sociales. El nombramiento de los miembros de las secciones técnicas respondía a los perfiles personales reseñados, coincidiendo con los nombres propuestos por Canalejas. El jefe de la Sección Primera, de Legislación e información bibliográfica, Adolfo González Posada; el de la Sección Segunda, de Inspección, el general Marvá; y el de la Sección Tercera, de Estadística, Adolfo Álvarez Buylla. Entre los auxiliares. estaban Juan Uña y Shartou, designado por Canalejas en mayo de 1902 para estudiar los organismos análogos existentes en todo el mundo, y Constancio Bernal de Quirós.

Al constituirse el Instituto, la representación obrera estaba formada por Matías Gómez Latorre, Francisco Mora Méndez, Francisco Largo Caballero, Cipriano Rubio, Rafael García Ormaechea y Ramón Serrano, todos vinculados a la Unión General de Trabajadores. Los vocales patronales titulares eran Eduardo Dato, Pablo Ruiz de Velasco y Claudio López y Bru (marqués de Comillas), Juan Manuel Urquijo y Urrutia (marqués de Urquijo), Constantino Rodríguez, José del Prado Palacio y el Vizconde de Eza. La participación patronal y obrera no se limitaba a los órganos centrales del Instituto, sino que se extendía a las Juntas Provinciales y locales de Reformas Sociales. Desde el primer momento, el Instituto buscó afanosamente fórmulas para la efectiva constitución de dichas Juntas, que debían ser, "sin duda, el lazo de unión entre la Administración Local, por ellas representada y ejercida, y la Central, que en asuntos de trabajo, representa y ejerce el Instituto".

Los ebanistas de un taller de Vitoria posan con las herramientas del oficio, en esta foto de finales del siglo XIX.

El papel de las Juntas refleja el intento de vertebración social y avance democrático que el Instituto representaba y los límites a los que se enfrentaba. Las Juntas locales estaban formadas por el Alcalde-Presidente, el párroco y el médico titular de cada pueblo, junto a una representación paritaria de patronos y obreros elegidos por cuatro años. Se puede suponer lo que esto representa en el sistema clientelar de carácter caciquil, característico de la Restauración. La ausencia de un censo electoral, una tradición asociativa de obreros y patronos relativamente débil y la reticencia de las autoridades locales para poner en marcha unos órganos con representación de trabajadores y empresarios, explican que muchas de las Juntas ni siquiera llegaran nunca a constituirse y que, cuando lo hacían, hubiera numerosos factores que condicionaban su actividad.

Labor pedagógica

La actividad que desplegó el Instituto es muy amplia y resultó inusitadamente eficaz, si se tienen en cuenta los limita-

Reformadores

Gumersindo de Azcárate
León, 1840-Madrid, 1917
Catedrático de Legislación Comparada, ingresó en el Partido Republicano Progresista de Ruiz Zorrilla y pasó después al Republicano Centralista de Salmerón. En los últimos años de su vida, aceptó la monarquía. Había recibido una formación krausista en la Institución Libre de Enseñanza, de la que fue presidente. Su interés por la problemática social le llevó a la presidencia del Instituto de Reformas Sociales.

Eduardo Dato
La Coruña, 1856-Madrid, 1921
Entró en política joven, en el Partido Liberal-Conservador. Tras la muerte de Cánovas, fue nombrado ministro de Gobernación y como tal fue responsable de la primera legislación laboral programada en la Restauración. Su apoyo a la represión de la protesta sindical, en Barcelona en 1921, le convirtió en blanco de animadversión y cayó víctima de un atentado, en la Puerta de Alcalá de Madrid.

José Canalejas
El Ferrol, 1854-Madrid, 1912
Se inició en política en el partido de Ruiz Zorrilla. Fue aliado circunstancial de Sagasta, pero se mantuvo independiente y partidario de una política social intervencionista. Al frente del Gobierno en 1910, fue responsable de la reglamentación de la jornada en las minas y la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres, pero las medidas fueron mas espectaculares que eficaces y no lograron el apoyo de socialistas ni de republicanos. Murió víctima de un atentado.

Concepción Arenal
El Ferrol, 1820-Vigo, 1893
Autodidacta, se dedicó por entero a mejorar las condiciones de vida de los obreros y a defender los derechos de la mujer. Fue visitadora general de prisiones de mujeres durante el reinado de Amadeo I y la Primera República. Algunos títulos representativos de su preocupación social son *La mujer del porvenir* (1884), *Cartas a un obrero* (1880) y *La instrucción del pueblo*.

Adolfo González Posada
Oviedo, 1860-Madrid, 1944
Catedrático de Derecho Político y Administrativo, se trasladó a Madrid para dirigir los servicios de legislación, bibliografía y acción social del Instituto de Reformas Sociales, del que fue director entre 1920 y 1924. Fue representante de España en el Congreso Internacional del Trabajo que tuvo lugar en Washington, en 1918.

Adolfo Álvarez Buylla
(Oviedo, 1850-1927)
Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública, fue defensor del krausismo. Introdujo en España el pensamiento de influyentes economistas alemanes de la época, como Neumann, Wagner y Lexis. Autor de *El socialismo de cátedra* y *La quinta esencia del socialismo*, fue responsable de la sección de Estadística del Instituto de Reformas Sociales, por decisión de Canalejas.

El Arco Iris, cartel publicado en la revista *Mundo Obrero* de Alicante, el Primero de Mayo de 1918.

Antonio Maura, bajo cuyo "Gobierno largo" (1907-1909) se produjo la violenta represión de la Semana Trágica de Barcelona.

dos medios con que contaba y el entorno social de la época. En primer término, actuó como órgano de información, asesoramiento y apoyo técnico de las organizaciones sociales y del Estado y desempeñó un papel decisivo en la implantación y cumplimiento de la legislación sociolaboral, y en el seguimiento e inspección de la evolución de la realidad social. El Instituto elaboraba la mayoría de las normas sociolaborales, remitiéndolas al Gobierno y las Cámaras legislativas para su aprobación. España logró en pocos años ponerse a la altura de la legislación sociolaboral internacional. Para ser más eficaz, el Instituto se dotó del servicio de Inspección de Trabajo, creado en 1906 y colaboró en la puesta en marcha del Instituto Nacional de Previsión, culminada en 1908.

Más importante fue la labor pedagógica y de vertebración social que el Instituto desplegó. Las resoluciones e informes del Instituto conformaron los usos y costumbres en las relaciones laborales. Generalmente actuaba en respuesta a las consultas, peticiones y denuncias de patronos y obreros o del Gobierno. Lo más llamativo es la agilidad y transparencia en la gestión, el contacto directo con la realidad social y la participación y control de patronos y obreros sobre la actuación del Instituto. Los asuntos abarcan desde la respuesta a una denuncia por incumplimiento de una sentencia del juzgado de Vélez-Málaga, recaída en juicio sobre un accidente de trabajo, hasta la que se da en 1909 a las peticiones que las asociaciones socialistas obreras realizan al Gobierno sobre las condiciones de trabajo en las minas, que dio lugar a un informe monográfico, cuyas conclusiones se reflejaron en la ley sobre la jornada máxima de trabajo en las minas, de 1910.

Otro aspecto esencial de la actividad del Instituto fue la elaboración de las primeras estadísticas sociolaborales: accidentes de trabajo, huelgas, coste de vida del obrero; mercado de trabajo, asuntos tramitados en los Tribunales Industriales; y la de Asociación obrera y Censo de asociaciones. Por último, además de publicaciones periódicas, incluyendo libros, informes monográficos y folletos, el Instituto publicó más de 300 títulos.

Hay que destacar la presencia y proyección del Instituto de Reformas Sociales en instituciones nacionales e internacionales afines. El intercambio de publicaciones e informes de interés mutuo con la mayor parte de los organismos extranjeros de carácter análogo le permitió al Instituto tener una amplia información de la evolución de la situación laboral y de la política social internacional.

Más democratización

La actividad del Instituto muestra el ensanchamiento del proceso de democratización al que pretendía contribuir. De acuerdo con la mentalidad de su principal núcleo dirigente, vinculado al institucionismo krausista y de talante eminentemente liberal, existía un convencimiento de la necesidad de intervencionismo social, pero acentuando su sentido de proyección moral y educativa, y de elemento de vertebración social, rechazando cualquier connotación de intervencionismo estatal de carácter corporativo o autoritario. Esa vinculación con la sociedad civil estuvo constantemente presente en toda la organización y actividades del Instituto.

Si el Instituto de Reformas Sociales nace en una fase de creciente protagonismo de las masas y de asentamiento del constitucionalismo democrático en el continente europeo, su desaparición estuvo marcada por la crisis del liberalismo y la involución política que se gesta en toda Europa a raíz de la Primera Guerra Mundial. Hasta ese momento, la crisis de las ideologías tradicionales y las tensiones de la sociedad industrial en plena expansión mantuvieron abierta la cuestión de la reorganización de las relaciones sociales, dando a esta etapa un cierto carácter constituyente. En este contexto, en el que cabían el ensayo y la experimentación, surgió la experiencia del Instituto de Reformas Sociales. La multiplicidad de factores que confluyeron en su creación y en la conformación de su organización permitieron que se convirtiera en una institución excepcional, capaz de responder a la necesidad de articular una participación social más amplia.

Por encima de las diferencias en la democratización de los países europeos, antes del final de la Primera Guerra Mundial, parece innegable que había una tendencia generalizada a la ampliación del proceso democratizador. Sin embargo, desde 1917, se apreciaron signos cada vez más evidentes de una ruptura en las tendencias democratizadoras.

> El IRS hizo las primeras estadísticas laborales de accidentes, huelgas y coste de vida obrera de la Historia de España

El Instituto de Reformas Sociales, que había sobrevivido a la falta de respuestas a la invertebración de España, tras los fracasados intentos de reforma del régimen local asociados a los proyectos de Maura entre 1907 y 1909, se deslizó, casi imperceptiblemente, por la senda de una progresiva desvirtuación de sus esquemas organizativos y de funcionamiento. El modo en que se realizó la reestructuración del Instituto y la creación del Ministerio de Trabajo, años 1919-1920, mostró signos de debilitación de las características que habían definido la actuación del Instituto. La grave crisis del Estado y de los partidos turnantes, que pusieron de manifiesto en 1917 las Juntas de Defensa (grupo de presión castrense), la asamblea de parlamentarios y la huelga de agosto, se agudizó con el incremento de la conflictividad social en el período 1918-1920. Las represión se intensificó, se disolvieron sociedades obreras y se atacó con violencia cualquier reducto de rebeldía de las masas. La otra cara de la moneda de esa represión activa fue el empobrecimiento de la sociedad civil y la hipertrofia burocrática del Estado. El refuerzo de las tendencias centralistas y burocráticas corría en paralelo con una creciente invertebración social.

Bandera del Sindicato de Obreros **Tranviarios de la UGT y la FNT** de Santander, en 1920 (Salamanca, Archivo General de la Guerra Civil).

El golpe de Primo de Rivera

La consecuencia final de todo este proceso fue la institucionalización de un Estado de carácter corporativo, cuyas bases se habían gestado en los años anteriores de involución política y represión. El Instituto de Reformas Sociales, a pesar de su paulatina marginación en la Administración Pública y de su debilitamiento interno, mantenía unas formas organizativas que chocaron frontalmente con el nuevo modelo de Estado impuesto a raíz del golpe de Estado de septiembre de 1923, de la mano del general Primo de Rivera. La estricta lógica, justificada por el responsable más directo de la desaparición del Instituto de Reformas Sociales, Eduardo Aunós, impuso la disolución del Instituto en junio de 1924 y su sustitución por un nuevo órgano, el Consejo de Trabajo. Los nuevos órganos corporativos y el Ministerio de Trabajo continuaron el desarrollo de la legislación social, pero, como señalara Posada, la obra investigadora y de contacto directo con la realidad social del IRS ya no fue continuada.

El Instituto de Reformas Sociales representa uno de los escasos ejemplos de organización administrativa flexible, abierta a su entorno social, y capaz, en ese sentido, de articular en el Estado sociedad civil y sociedad política. Esto explica la afirmación del historiador Raymond Carr: "La contribución más sorprendente de los reformadores sociales fue menos la legislación misma que el órgano creado para proyectarla y ponerla en práctica. El Instituto de Reforma Social, que se desarrolló a partir de una comisión creada por Moret en 1883, fue un organismo único en Europa". Sin embargo, las posibilidades de asentar ese proceso de vertebración social eran muy reducidas en un sistema como el español, caracterizado por el centralismo administrativo y político, con un desmesurado poder concentrado en el Gobierno, que se aseguraba a través del clientelismo caciquil. Estas escasas posibilidades se esfumaron cada vez más desde 1917, en que se impuso un recorte de las libertades que reforzaba el centralismo y la burocratización y generaba una creciente invertebración social, más aún al extenderse por Europa ese deslizamiento hacia formas autoritarias y corporativas. El resultado fue el empobrecimiento de la sociedad civil y la hipertrofia burocrática del Estado, situación en la que en buena medida todavía nos movemos.

PARA SABER MÁS

Carr, R., *España 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 2º edición, 1970.
Marvaud, A., *La cuestión social en España*, Mº Trabajo, Madrid, 1975.
Mommsen, W., *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, Siglo XXI, Madrid, 1995.
Palacio Morena, J. I., "Crisis política y crisis institucional: la experiencia del Instituto de Reformas Sociales en el período 1914-1924", *La crisis de la Restauración. España, entre la Primera Guerra Mundial y la Segunda República*. (J. L. García Delgado, ed.). Siglo XXI, Madrid, 1986.
Palacio Morena, J. I., "Las reformas sociales", *Historia de España Menéndez Pidal* (dirigida por José María Jover Zamora). Tomo XXXVI (*La época de la Restauración, 1875-1902*), volumen I (*Estado, política e islas de ultramar*), Espasa Calpe. Madrid, 2000.